

La nuova legge regionale della Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri

di Andrea Stuppini e Andrea Facchini

Sommario

1. Introduzione. – **2. L'Osservatorio regionale e le tre fasi storiche della migrazione straniera in Emilia-Romagna.** – **3. La stagione della concertazione sociale.** – **4. La programmazione regionale delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati.** – **5. L'iter istruttorio di preparazione della legge** – **6. Le principali novità della legge 5/04.** – **7. Conclusioni.**

1. Introduzione

La Regione Emilia-Romagna è la prima Regione che ha legiferato in materia di politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione e dopo la modifica della normativa nazionale (approvazione del d.lgs 286/98 e delle sue successive modifiche previste dalla l. 189/02).

La approvazione di una nuova normativa regionale si rende necessaria per almeno tre ragioni:

- l'evidente vetustà della precedente legge regionale in vigore, l.r. 21 febbraio 1990, n.14, che sostanzialmente nasceva nel solco della impostazione emergenziale causata dai primi consistenti flussi migratori nel nostro paese;
- un forte processo di cambiamenti quali-quantitativi nel corso degli anni '90 riferibili alla progressiva crescita numerica delle presenze di persone straniere a cui si associano crescenti indicatori di stabilizzazione;
- un forte processo di innovazione e modificazione legislativa avviato a livello nazionale a partire dalla emanazione del d.lgs.

n. 286 del 25 luglio 1998 e successive modificazioni.

Le ragioni e gli obiettivi che la Regione Emilia-Romagna si è data con l'approvazione di una nuova legge regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004, "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2") vanno dunque ricondotti ad una domanda di fondo: cresce costantemente la presenza di cittadini stranieri che risiedono e lavorano nella nostra Regione, come l'ente regionale può intervenire per assicurare una maggiore coesione sociale tra nuovi e vecchi residenti, nel rispetto delle regole?

In questa prospettiva strategica, la Regione Emilia-Romagna, ispirandosi al principio di pari opportunità e attivandosi per la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno inserimento sociale, culturale e politico per i cittadini stranieri, a partire dall'avvio della legislatura ha sviluppato un programma organico di azioni sull'immigrazione straniera imperniato su quattro pilastri: osservazione del fenomeno, concertazione con le parti sociali, programmazione delle politiche di integrazione sociale, nuova legislazione regionale.

Dunque la legge regionale 5/04 matura in questo contesto acquisendo da ciascuna azione strategica (osservazione, concertazione, programmazione di interventi) importanti elementi di merito. Vediamone alcuni.

2. L'Osservatorio regionale e le tre fasi storiche della migrazione straniera in Emilia-Romagna

Attraverso la costante osservazione del fenomeno migratorio, che la Regione svolge assieme ai nove Osservatori provinciali promossi dalle rispettive amministrazioni provinciali, siamo riusciti a leggere le dinamiche evolutive della migrazione nei nostri territori. Da circa 30.000 persone straniere soggiornanti alla fine degli anni '80, nel corso del 2003 gli immigrati stranieri oltrepasseranno le 250.000 unità, avvicinandosi gra-

dualmente alla media europea che si attesta attorno al 6%. Accanto allo sviluppo quantitativo, assistiamo ad una crescita dei ricongiungimenti familiari e, conseguentemente, ad un incremento della presenza femminile e della presenza dei bambini stranieri nelle scuole (oltre il 6% della popolazione scolastica nel corso del 2003).

Aumenta costantemente ogni anno la percentuale di lavoratori stranieri neo-assunti, attestandosi nel corso del 2003 al 18% del totale delle assunzioni, e si evidenzia una forte relazione tra distribuzione territoriale degli immigrati e situazione dei mercati dei lavori provinciali nel senso che minore è il tasso di disoccupazione (Reggio Emilia, Modena, Bologna) maggiore è la presenza di immigrati ⁽¹⁾.

Per quanto l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna sia un fenomeno relativamente recente è possibile distinguere tre fasi principali: la prima risale a circa venti anni fa, cioè ai primi inserimenti consistenti di lavoratori maschi e singoli nelle fonderie e nei cantieri edili di alcune province (Reggio Emilia, Modena). In questa fase dell'immigrazione, siamo attorno agli anni ottanta, il fenomeno è ancora molto contenuto attestandosi al di sotto delle 30.000 unità e dell'1% della popolazione residente. I Paesi di provenienza sono quelli nordafricani, a cui si affiancano un sensibile numero di migranti rifugiati politici fuggiti da regimi dittatoriali (Cile, Iran, Eritrea, Argentina, ecc.).

La seconda fase è quella dell'emergenza, in particolare nella prima metà degli anni novanta, che in seguito agli sconvolgimenti politici dell'Europa orientale vede crescere l'afflusso dai Balcani (soprattutto Albania). L'immigrazione straniera tocca le 50.000 unità e la percentuale femminile si consolida attorno al 40% del totale. La terza fase è quella della seconda metà degli anni novanta in cui i ritmi di crescita del fenomeno arrivano al 15% annuo; l'immigrazione tende a stabilizzarsi anche per

(1) Si veda sull'argomento, *Il mercato del lavoro, in L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1-1-2003*, a cura di REGIONE EMILIA-ROMAGNA, Milano, Franco Angeli, 2004.

effetto dei ricongiungimenti familiari, la percentuale femminile tocca il 45%, cresce la presenza dei bambini stranieri nelle scuole. Le aree di provenienza, oltre all'Africa e all'Europa Orientale, si estendono all'Asia ed all'America Latina.

Il fenomeno migratorio assume dunque una doppia dinamicità: crescono gli stranieri di lunga durata, e crescono parallelamente gli arrivi di nuovi migranti, tale per cui si articolano le aspettative ed i bisogni. Accanto al fattore temporale, si intrecciano altre variabili: cresce la presenza di giovani figli di immigrati espressione di inediti *mix* culturali, assistiamo ad una stabilizzazione di "famiglie" perché tanti sono i modelli sociali e culturali d'origine, mantengono una loro presenza i lavoratori singoli di entrambi i sessi (vedi, ad esempio, la significativa regolarizzazione delle assistenti familiari prevista dalla l. 189/02 che ha comportato per circa 23.000 persone della nostra Regione una occasione di emersione legale), si pongono con forza nuovi bisogni che necessitano di un elevato livello di attenzione: le donne sole con figli, i minori stranieri non accompagnati, i richiedenti asilo, le persone straniere in situazione di povertà estrema e marginalità sociale, anche associata alla dipendenza da sostanze, *ex* detenuti che necessitano di percorsi di reinserimento sociale.

In costante aumento è pure il fenomeno della tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, anche a causa di un crescente processo di femminilizzazione della povertà che caratterizza molti Paesi di origine.

3. La stagione della concertazione sociale

Parallelamente all'osservazione del fenomeno migratorio, la Regione Emilia-Romagna ha confermato il ruolo imprescindibile della concertazione come strumento di confronto primario sia a livello istituzionale che sociale.

In questo senso in Emilia-Romagna è stato firmato il 18 dicembre 2001 un importante Protocollo d'intesa in materia di

immigrazione straniera condiviso e sottoscritto dalle istituzioni (Regione, Province e Comuni), da tutte le parti sociali (CGIL, CISL, UIL ed organizzazioni datoriali) e dalle organizzazioni del terzo settore.

Il Protocollo affronta i temi cruciali del governo dei flussi migratori, del lavoro e della formazione professionale, delle politiche abitative, dell'integrazione sociale e della necessità di una nuova legge regionale ⁽²⁾.

Si è così realizzata una convergenza di idee volta a conciliare i fabbisogni del tessuto produttivo regionale con la coesione sociale, i diritti e i doveri dei cittadini immigrati.

Conseguentemente è stato più facile avviare e realizzare il percorso istruttorio che ha portato alla approvazione della l.r. 5/04 sulla base di una condivisione diffusa dei soggetti istituzionali e sociali i quali, ciascuno con ruoli e competenze diverse, hanno espresso un unanime interesse alla tematica migratoria ed alla sua riconfigurazione normativa.

4. *La programmazione regionale delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati*

Sul versante delle politiche di integrazione sociale, a partire dall'anno 2000, la Regione Emilia-Romagna ha proposto annualmente un "Programma regionale delle attività a favore degli immigrati" attraverso le risorse finalizzate previste dal d.lgs 286/98, integrato da risorse regionali per un ammontare di circa 2.500.000 euro l'anno.

(2) Per la lettura del Protocollo regionale si veda, *L'Appendice*, in *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, a cura di REGIONE EMILIA-ROMAGNA, Milano, Franco Angeli, 2002.

Nel novembre 2002 sono stati siglati nove protocolli provinciali che hanno confermato l'impostazione di quello regionale sottoscritto il 18 dicembre 2001, articolandone i contenuti nei contesti locali. Per la lettura dei nove protocolli provinciali si veda, *L'Appendice*, in *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1-1-2003* a cura di REGIONE EMILIA-ROMAGNA, Milano, Franco Angeli, 2004.

Nello specifico sono stati individuati tre macro-obiettivi prioritari verso i quali tendere le politiche di accoglienza e integrazione sociale rivolte ai cittadini stranieri immigrati:

1) costruire relazioni positive, attraverso interventi che si prefiggono di operare sul piano simbolico, secondo una logica preventiva e promozionale, finalizzati a conseguire l'obiettivo di favorire lo sviluppo di una società interculturale, basata sulla pacifica convivenza delle diversità, sulla capacità di sintetizzare positivamente i conflitti derivanti dalle difficoltà di dialogo e fondata sulla piena e accettata condizione di cittadinanza dei migranti;

2) garantire pari opportunità di accesso e tutelare le differenze, attraverso interventi che possano garantire un accesso paritario al sistema integrato dei servizi sociali, al sistema scolastico, formativo e sanitario, curando in particolare i percorsi di apprendimento della lingua italiana e valorizzando la attività di mediazione socio-culturale;

3) assicurare i diritti della presenza legale, mediante interventi volti a garantire per i cittadini stranieri adeguate forme di conoscenza e di tutela dei diritti e di conoscenza dei doveri previsti dalla normativa nazionale ed europea (azioni di informazione, orientamento, consulenza ed assistenza legale), nonché sviluppare azioni contro le discriminazioni, dirette e indirette, per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o derivanti da situazioni di grave sfruttamento secondo quanto indicato dagli artt. 44 e 18 del d.lgs 286/98.

Il prezioso lavoro svolto nel corso di questi anni dalle Province, dai Comuni e dai soggetti del terzo settore, la loro capacità di individuare questioni innovative e di sperimentare azioni pilota a livello locale (pensiamo, ad esempio, ai temi della partecipazione e della rappresentanza, della tutela per i richiedenti asilo e rifugiati, alle azioni contro le discriminazioni, oppure all'avvio dei primi centri interculturali o alle azioni per facilitare la soluzione abitativa) ci ha permesso di avere un quadro ampio delle questioni che investono la presenza dei cittadini stranieri nella nostra Regione, e conseguentemente di tenere in debito conto nel momento di scrittura della legge.

Nell'ambito della funzione di costante monitoraggio rispetto alle azioni programmate, abbiamo potuto rilevare una sostanziale stabilizzazione delle prime tre aree di intervento, che impegnano oltre il 50% delle risorse, riferite a:

a) una serie ampia di interventi nel campo delle attività in ambito scolastico, riconducibili al sostegno all'apprendimento della lingua italiana, agli interventi volti a fornire strumenti interculturali, ed alle attività di socializzazione nel tempo libero (extra-scolastiche) svolte a favore di minori stranieri e delle loro famiglie;

b) la realizzazione ed il consolidamento di centri specializzati ed informativi per cittadini stranieri, a conferma di un costante fabbisogno informativo su tutto il territorio regionale, che i Comuni organizzano prevalentemente su base distrettuale individuando una sede centrale e alcuni sportelli decentrati nei singoli Comuni aperti alcune giornate della settimana. Si tratta di una rete regionale diffusa su tutto il territorio regionale;

c) il consolidamento e lo sviluppo delle attività specifiche di mediazione interculturale nei servizi per facilitare in ambito comunicativo sia la ricognizione dei bisogni degli utenti sia l'ottenimento di adeguate prestazioni da parte dei servizi.

Per quanto riguarda le altre aree di intervento, la lettura della Tabella 1, consente di avere un quadro complessivo delle azioni realizzate in questi anni per quanto riguarda le azioni di integrazione sociale.

TAB. 1. *Aggregazioni in valore assoluto della spesa prevista per ogni area tematica nel corso del triennio 2000-2002.*

AREA TEMATICA	V.A. 2000-2002
Centri specializzati per stranieri (sportelli informativi)	1.416.605,61
Corsi di lingua italiana per minori, interventi interculturali e attività extra-scolastiche in ambito scolastico	1.280.711,00
Formazione e interventi di mediatori interculturali	851.864,36
Avvio o implementazione di centri interculturali	663.484,33
Sostegno sociale economico diretto o indiretto, attività a favore richiedenti asilo e profughi	609.234,20
Interventi per facilitare l'accesso ai servizi	486.900,77
Corsi di lingua italiana per adulti	401.965,42
Avvio o implementazione di osservatori locali sull'immigrazione	329.206,56
Tutela e assistenza legale	304.159,18
Percorsi integrati di informazione, formazione linguistica e professionale	238.886,24
Campagne informative, iniziative culturali, sportive, artistiche	200.070,78
Sostegno all'associazionismo e a percorsi locali di rappresentanza	140.059,66
Corsi di lingua e azioni per valorizzare cultura di origine	104.181,45
Interventi di sostegno per facilitare soluzione abitativa	39.791,31
Iniziative tramite uso mezzi di comunicazione di massa	37.277,96
Totale	7.104.398,83

Fonte: Politiche per l'integrazione dei cittadini stranieri. Piani territoriali provinciali. Rapporto di Monitoraggio, 11/03, Regione Emilia-Romagna.

5. *L'iter istruttorio di preparazione alla legge*

Dal punto di vista tecnico, la prima bozza di p.d.l. predisposto dai tecnici regionali viene predisposta alla fine di giugno 2001. Si tratta di un passaggio conseguente alla definizione del Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera del 18

dicembre 2001 di cui abbiamo già accennato al paragrafo 3.

Nel corso dei mesi successivi alla prima bozza, le ipotesi di p.d.l. si susseguono e caratterizzeranno il lavoro tecnico del primo semestre 2002. In questa fase non si avviano incontri formali con soggetti esterni, bensì ci si concentra sul testo inquadrandolo nella cornice normativa europea e italiana confrontandosi con i diversi settori di competenza interessati (scuola, sanità, formazione, ecc.) in ambito regionale.

La decisione da parte del Governo Berlusconi di mettere mano alla normativa in vigore (d.lgs 286/98) determina alcuni mesi di attesa, in quanto appare importante collocare il testo regionale anche alla luce delle novità prevista a livello nazionale.

Successivamente alla approvazione della l. 189/02 (la cd. Bossi-Fini in vigore a partire dal 11 settembre 2002), riprende con slancio il confronto sul testo regionale a partire da un primo elemento di confronto istituzionale: in sede di CALER (Coordinamento autonomie locali Emilia-Romagna) il 14 novembre 2002 è discusso il p.d.l. sulla integrazione sociale dei cittadini stranieri.

Successivamente, il 21 marzo 2003 è convocata dall'assessore alle politiche sociali Gianluca Borghi una riunione con tutti i soggetti sottoscrittori del Protocollo del 18 dicembre 2001, allo scopo di avviare una formale consultazione su una bozza di progetto di legge. In quella sede, e successivamente attraverso contributi cartacei, saranno diversi coloro che invieranno note di commento, indicazioni e critiche all'impianto della proposta di legge (ad esempio da parte di CGIL, CISL, UIL, Confindustria, CNA, Federazione regionale coltivatori diretti, Consulta provinciale per l'immigrazione di Modena).

A questo punto il p.d.l., prima di essere approvato dalla Giunta regionale, è discusso nella sua versione finale da parte della Conferenza Regione-enti locali del 16 giugno 2003 e approvato come ufficiale proposta di legge regionale da parte della Giunta regionale con delibera n. 1236 del 30 giugno 2003 (Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri).

Successivamente, la Commissione sanità e politiche sociali il 10 novembre 2003 ha svolto una udienza conoscitiva sul pro-

getto di legge invitando associazioni straniere e italiane, parti sociali e enti locali ad un pubblico confronto.

Poi la Commissione sanità e politiche sociali ha avviato la discussione sul primo articolo del p.d.l. nella seduta dell'11 dicembre 2003 e licenziato il testo del progetto di legge nella seduta del 17 febbraio 2004.

Il progetto di legge viene definitivamente approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 17 marzo 2004 e numerato ufficialmente: legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 40 del 25 marzo 2004.

6. Le principali novità della legge 5/04

La prima novità sta nell'aver definito una legge specifica per gli immigrati stranieri residenti o domiciliati nella nostra Regione, lasciando alla legge regionale n.14/90, che probabilmente sarà a sua volta aggiornata nei prossimi mesi, la competenza sugli emigrati emiliano-romagnoli nel mondo. Emigrazione ed immigrazione hanno certamente alcuni elementi comuni di contatto e riflessione, ma l'esperienza di questi anni, la differente gamma di bisogni espressi dai cittadini stranieri e gli interventi conseguenti che abbiamo intenzione di sviluppare, condizionati anche dal differente contesto normativo di riferimento per gli uni e gli altri, hanno convinto il legislatore regionale nella direzione di una specifica normativa per promuovere la integrazione sociale degli immigrati stranieri.

Nello specifico, proviamo a riassumere sinteticamente gli elementi innovativi della nuova legge regionale:

- la previsione di un programma triennale di attività sull'immigrazione, per rafforzare l'integrazione delle politiche regionali, anche in raccordo con il Piano sociale regionale e i Piani di zona previsti dalla l.r. 2/03 (legge di riordino delle politiche sociali);
- la promozione dell'integrazione sociale attraverso la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica, anche

mediante l'attivazione di strumenti di rappresentanza nell'ambito delle istituzioni locali (compresa l'esplicita volontà di procedere alla introduzione del diritto di voto amministrativo degli stranieri qualora fosse consentito dal quadro delle competenze legislative);

- la previsione di una Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati presieduta dall'assessore regionale delegato, composta da soggetti istituzionali, parti sociali, privato sociale e da 18 rappresentanti dei cittadini stranieri, individuati due per ciascuna Provincia, di cui uno in funzione di Vicepresidente;

- un piano regionale di azioni contro le discriminazioni razziali etniche, nazionali o religiose, anche mediante la istituzione di un Centro regionale sulle discriminazioni;

- la definizione di una chiara ripartizione di compiti tra Regione, Province e Comuni;

- l'attivazione di una nuova funzione di osservazione del fenomeno migratorio, anche attraverso la istituzione di un Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio;

- la previsione di contributi alle Province, ai Comuni, ed ai soggetti del terzo settore per interventi di integrazione sociale quali ad esempio centri e sportelli informativi, corsi di lingua italiana, attività di mediazione culturale, centri ed iniziative interculturali con particolare attenzione alle attività di formazione degli operatori a diretto contatto con i cittadini stranieri e all'inserimento diretto nei servizi di persone con la qualifica di mediatori interculturali;

- la previsione di interventi per le politiche abitative (promozione di agenzie per la casa per favorire l'incontro tra domanda e offerta, fondi di garanzia e rotazione, alloggi sociali, centri di prima accoglienza, etc.);

- la promozione di forme sperimentali di intervento promosse dalle parti sociali (datori di lavoro, enti locali, sindacati) per affrontare congiuntamente il tema dell'inserimento lavorativo e della casa;

- il sostegno al ruolo di integrazione culturale svolto dalla scuola attraverso l'individuazione di risorse economiche fina-

lizzate sia alla specifica formazione del personale educativo docente, sia alla utilizzazione dei mediatori culturali;

- la promozione di una adeguata politica sanitaria;
- il consolidamento delle attività di cooperazione internazionale, in particolare di quelle di carattere formativo.

7. Conclusioni

Appare evidente che la concreta realizzazione di una legge, nata da un percorso di partecipazione e di concertazione con i soggetti istituzionali e sociali, non può che trovare in questi stessi soggetti, ciascuno per le proprie competenze, la responsabilità della applicazione quotidiana.

Siamo convinti che le questioni innovative introdotte dalla legge e che la precedente normativa non affrontava compiutamente, come partecipazione e rappresentanza per i cittadini stranieri, lotta alle discriminazioni, mediazione interculturale nei servizi, interventi di lotta alla tratta (specie nel campo della prostituzione), azioni di sostegno ai richiedenti asilo e rifugiati, e programmazione regionale triennale per la integrazione sociale dei cittadini stranieri che si ponga in una logica trasversale di indirizzo nei settori strategici del lavoro, della scuola, della sanità, della casa e delle politiche sociali, potranno consentire all'ente regionale di disporre di un utile strumento per governare il fenomeno migratorio regionale dei prossimi anni .

Nel corso della redazione di questo contributo, siamo stati informati che il Governo, per tramite della Avvocatura generale dello Stato, ha depositato un ricorso di illegittimità costituzionale nei confronti della l.r. 5/04 e conseguentemente la Regione Emilia-Romagna ha deciso di costituirsi nel giudizio promosso dinanzi alla Corte costituzionale dal ricorso governativo.

Nel merito i punti che sono oggetto di impugnazione, per le quali le motivazioni ci appaiono tecnicamente poco plausibili, sono:

- la previsione di una funzione della Regione di osservazione e monitoraggio sui Centri di permanenza temporanea e

sui Centri di identificazione per richiedenti asilo, che viene considerata un'invasione di competenza e una interferenza in materia di ordine pubblico e sicurezza;

- la previsione di istituzione e funzionamento della Consulta regionale per l'integrazione sociale, nel senso che la presenza di 18 rappresentanti stranieri è considerata un'invasione alla competenza statale in materia di condizione giuridica dei cittadini stranieri. Ciò appare sorprendente in ragione del fatto che esistono già molte Regioni che hanno istituito Consulte regionali con la presenza di cittadini stranieri, ed è in vigore la legge dello Stato n. 203/94 di ratifica ed esecuzione della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992;

- infine il tema generale dell'accesso alle graduatorie di edilizia residenziale pubblica per il quale non si riconosce la piena competenza alle Regioni.

Vedremo, nelle sedi opportune, l'epilogo di questo ennesimo contenzioso costituzionale tra Regioni e Governo.

Per parte nostra, cercheremo, nel nostro fare quotidiano, di essere all'altezza degli obiettivi che ci siamo preposti con la nuova legge regionale.